

Atelier 2

Approvisionnement énergétique territorial

Chaque territoire se préoccupe de la collecte et du traitement de ses déchets, des infrastructures de transport, de son approvisionnement en eau, de la carte scolaire, etc. Il est demandé aux "territoires de projets" de s'inspirer des recommandations de l'Agenda 21 de Rio pour conduire des politiques de développement durable. Pourtant, rares sont encore les collectivités locales et territoriales qui cherchent à imprimer leurs choix dans l'approvisionnement énergétique, lequel est souvent la seule résultante des choix des entreprises énergétiques. Dans un monde énergétique qui se libéralise, les collectivités locales ne seront-elles pas amenées à jouer un rôle de régulateur ou de coordinateur ? S'en donneront-elles les moyens ?

C'est pourquoi l'objectif de cet atelier est de discuter de :

- qui est responsable aujourd'hui de l'approvisionnement énergétique d'un territoire donné ?
- qui décide et arbitre en termes de réseaux, de production décentralisée ?
- ce qu'il en est de la complémentarité et de la concurrence entre les types d'énergie (électricité, gaz, chauffage) les modes d'approvisionnement centralisés ou décentralisés ?

Atelier 2

Approvisionnement énergétique territorial

Nicolas GARNIER, AMORCE

Loi électricité : conséquences pour les collectivités locales

Marquée par un double mouvement de libéralisation du marché électrique et de renforcement des missions de service public, la loi du 10 février 2000 relative à la modernisation du service public de l'électricité issue du droit européen, laisse présager de nouveaux potentiels mais également de nouveaux dangers pour les collectivités locales.

Que ce soit en termes de distribution, de consommation ou de production, les collectivités locales auront un rôle stratégique, vis-à-vis de leur propre patrimoine, des consommateurs domestiques, voire des clients éligibles au marché.

Rappel historique

La loi du 8 avril 1946, dans la période de reconstruction de l'après-guerre, a imposé la nationalisation de la production, le transport et la distribution de l'électricité et la création d'Electricité de France (EDF). Les communes, producteurs et distributeurs historiques de l'énergie ont alors eu le choix entre conserver ou développer leur régie ou leur Société d'économie mixte de distribution, et concéder ce service à EDF. L'obligation de rachat de l'électricité produite par les collectivités à partir d'énergies renouvelables, de cogénération et d'usines d'incinération, par l'opérateur national est introduite. L'application de l'obligation d'achat et ses tarifs sont de nature contractuelle et non réglementaire.

Principes et conséquences de la loi électricité

Les missions générales de service public (Titre I)

La loi électricité définit pour la première fois le cadre exact du service public de l'électricité (Article 1) :

- Une mission énergétique (approvisionnement de l'ensemble du territoire, desserte rationnelle du territoire, gestion optimale des ressources nationales et indépendance énergétique, maîtrise de la demande d'électricité, utilisation rationnelle de l'énergie)
- Une mission environnementale (qualité de l'air, lutte contre l'effet de serre)
- Une mission sociale (droit à l'électricité, cohésion sociale, lutte contre l'exclusion).

Ces missions sont assurées par l'Etat à l'échelle nationale et par les communes ou les établissements de coopération intercommunale qui les représentent à l'échelle locale.

Production d'électricité

La loi du 10 février 2000 confirme le libre droit de construire et d'exploiter une installation de production d'électricité, pour l'autoconsommation ou la vente sur le marché des éligibles, à condition d'obtenir une autorisation d'exploiter auprès du ministre chargé de l'énergie ou dans le cadre d'un appel d'offre ponctuel décidé par celui-ci pour répondre à une nécessité conjoncturelle.

La production d'électricité à partir d'énergies renouvelables et de cogénération (dans la limite de 12 MW) et à partir d'usines d'incinération et d'équipements alimentant des réseaux de chaleur (sans limites de puissance) bénéficie d'une obligation d'achat de la part d'EDF et des distributeurs non nationalisés. Des tarifs de rachat spécifiques sont définis par décret (en annexes) et financés par un fonds de service public de la production d'électricité. La question des coûts évités ou induits de production et de réseaux (raccordement, extension, renforcement) ainsi que celle des externalités est au cœur du débat. EDF et les DNN sont chargés de rédiger des contrats types de rachat d'électricité.

La loi a conféré (article 11) aux collectivités locales la possibilité de produire, sans limites de puissance sauf pour l'hydroélectricité ($P < 8000 \text{KVA}$), de l'électricité à partir d'installations de valorisation énergétique des déchets, de réseaux de chaleur, d'énergies renouvelables et de cogénération. Elles peuvent, soit auto-consommer cette électricité, soit la vendre à EDF ou à un DNN, qui sont soumis à une obligation d'achat. Elles n'ont donc pas la possibilité de vendre cette énergie sur le marché européen à des clients éligibles.

La question est de savoir s'il s'agit d'un service public local que l'on pourrait déléguer (concession, affermage) ou encore intercommunaliser (exemple : ferme éolienne intercommunale), ce qui permettrait d'assurer un développement significatif de projets de production décentralisée.

Le transport et La distribution

Le réseau public de transport (tension > 63000 volts) est géré par un organisme indépendant d'EDF, le Réseau de Transport de l'Electricité (RTE). L'Etat en reste le propriétaire. Il est le garant des missions de service public de transport de l'électricité.

Le service public de distribution (tension < 63000 Volts) est exercé par les collectivités locales. La gestion des réseaux de distribution est assurée par des gestionnaires de réseaux de distribution (GRD), c'est à dire EDF ou des Distributeurs Non Nationalisés (régies et SEM). Cette configuration va nécessiter une dissociation des activités de service public et des activités commerciales d'EDF à l'échelle locale (en cours).

La loi du 10 février 2000 confirme les collectivités territoriales ou les EPCI dans leur rôle d'autorités organisatrices du service public de distribution de l'électricité. Elles assurent d'ailleurs la maîtrise d'ouvrage des travaux de développement des réseaux publics de distribution (article 17). Leur rôle d'autorité organisatrice doit aussi leur permettre de rationaliser la gestion des trois réseaux énergétiques : gaz, électricité, chaleur. Leur action est majoritairement fondée sur leur contrat de concession dont elles assurent le contrôle. Celui-ci doit introduire, entre autres, les questions de sécurité et de qualité de l'électricité livrée, de protection de l'environnement, la maîtrise de l'énergie.

La consommation

La loi définit des consommateurs éligibles (consommation supérieure à 16 GWh au 1^{er} janvier 2000), pouvant choisir librement leur fournisseur d'électricité, et des consommateurs non éligibles. Avant 2003, le seuil d'éligibilité devrait être ramené à 9 GWh.

Dans la plupart des cas, les collectivités en raison de leurs multiples points de consommations (bâtiments publics, logements) ne peuvent pas bénéficier de l'éligibilité, du moins avec le seuil actuel des 16 GWh. Pourtant la consommation globale des bâtiments installations et services communaux représente près de 25 GWh pour une ville de 50 000 habitants.

Par ailleurs certains établissements gérés par les collectivités locales consomment suffisamment d'électricité pour être éligibles individuellement (quelques grandes stations d'épurations urbaines). Par ailleurs les réseaux de transport collectifs urbains sont reconnus éligibles quelle que soit leur consommation (article 22). Ces appels d'offre sont soumis au nouveau code des marchés publics et devraient permettre à une collectivité d'introduire des critères environnementaux (ENR et MDE) dans la fourniture d'électricité. Le fait de choisir librement son fournisseur d'électricité (avec l'aide d'un expert) entraîne généralement une économie de 5 à 20% sur la facture annuelle et permet également à la collectivité d'introduire des critères de qualité, d'origine et d'efficacité de l'électricité dans ses appels d'offres.

A terme, les collectivités locales pourraient jouer un rôle de conseil auprès des ménages pour choisir leurs fournisseurs d'électricité lorsque le marché sera totalement ouvert. La loi crée également un droit à l'électricité en tant que produit de première nécessité avec un tarif spécifique pour les personnes en situation de précarité.

Accès aux réseaux de transport et de distribution

Les collectivités locales ont un libre accès aux réseaux de transport et de distribution en tant que :

- Producteurs d'électricité de proximité ou produite à partir d'énergies renouvelables, de déchets ou de cogénération.
- Distributeurs Non Nationalisés dans le cadre de leurs missions des services publics définies plus haut (sous forme de protocole).
- Consommateurs éligibles (voir plus haut) dans le cadre des règles du marché (sous forme contractuelle).

Néanmoins les conditions techniques et financières (tarifs d'accès ne favorisent pas) l'autoconsommation et plus généralement la consommation de proximité du fait du tarif unique d'accès.

Conclusion

La loi du 10 février 2000 définit dans ses grandes lignes un service public local de l'électricité sous la responsabilité des collectivités locales autour de :

- la production décentralisée, des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique
- de la distribution organisée de l'électricité, donc des énergies, sur leurs territoires et du droit à l'énergie
- de la consommation raisonnée de l'électricité.

La question est de savoir comment ce service public local fondé sur la protection de l'environnement, l'utilisation rationnelle de l'énergie et la cohésion sociale va pouvoir se développer dans le cadre d'un marché de plus en plus libéralisé.

Pour en savoir plus

Nicolas GARNIER, AMORCE

Tel : 04 72 74 09 77

e-mail : ngarnier@amorce.asso.fr

Atelier 2

Approvisionnement énergétique territorial

Daniel POULAILLON, EDF-GDF services Alpes-Dauphiné

Rôle et point de vue d'un concessionnaire au regard de l'approvisionnement énergétique territorial

Dans le cadre de la loi du 10 février 2000 et de la mise en place du marché européen de l'énergie, quel est le rôle d'un concessionnaire distributeur d'électricité ?

L'élément fondateur du rôle du distributeur d'électricité est constitué par la loi du 15 juin 1906 qui fait de la distribution de l'électricité un service public assuré par les collectivités locales, propriétaires des réseaux de distribution publique moyenne tension (20 000 volts) et basse tension (400 et 230 volts). La loi indique que lorsque ces dernières n'assurent pas directement la gestion de ce service, elles doivent le déléguer à des concessionnaires.

Pour assumer au mieux leur rôle d'Autorité concédante, les collectivités se sont souvent regroupées au sein de syndicats intercommunaux d'électrification.

La loi du 31 décembre 1936 a structuré l'électrification rurale et ses modes de financement en instaurant le Fonds d'Amortissement des Charges d'Electrification (F.A.C.E.).

La loi du 8 avril 1946 ne bouleverse pas l'organisation de la distribution de l'énergie, mais transfère l'ensemble des droits des concessionnaires (hormis ceux des régies municipales) aux établissements publics à caractère industriel et commercial (EDF et Gaz de France), créés par cette même loi.

Le mode de fonctionnement ainsi défini rend possible l'atteinte simultanée de trois objectifs fondamentaux : permettre un approvisionnement sécurisé et normalisé sur l'ensemble du territoire national, favoriser l'émergence et le développement des techniques de distribution, rentabiliser les investissements en instaurant une péréquation nationale des tarifs.

Aujourd'hui, dans 98 % des communes, la distribution de l'électricité s'effectue sous le régime de la concession. Les concessionnaires sont EDF (95 % des clients) et des Entreprises locales de distribution.

Le concessionnaire assume généralement la responsabilité de la réalisation des travaux d'extension, de renforcement, d'entretien et de renouvellement des réseaux, sauf dans les zones rurales qui relèvent du régime de l'électrification rurale. Dans ce cas, ce sont les collectivités locales elles-mêmes qui ont la charge des extensions et du renforcement du réseau basse tension. Le financement de ces travaux est assuré à l'aide des taxes municipales sur l'électricité, des redevances de concession versées par le concessionnaire et pour près de la moitié par le F.A.C.E., alimenté à 95 % par EDF au travers d'une contribution sur ses recettes.

La loi du 10 février 2000 relative à la modernisation du service public de l'électricité, qui a transposé en droit français la directive européenne 96/92/CE, clarifie le rôle des collectivités locales et du concessionnaire en charge de la distribution de l'électricité dans le contexte d'un marché en cours d'ouverture.

Aujourd'hui 30 % du marché (quelques centaines de clients pour la distribution) est ouvert à la concurrence. La Commission de régulation de l'électricité (CRE) est chargée de veiller à ce que l'ouverture du marché s'opère en conciliant l'introduction de la concurrence et l'accomplissement des missions du service public, notamment lorsque l'organisation ou le financement du service public a un impact sur le fonctionnement du marché.

Une dissociation comptable stricte sera effective entre les activités de production-commercialisation, de transport et de distribution. Le concessionnaire sera en charge au niveau local de la gestion des réseaux de distribution, en situation de monopole régulé, dans le cadre d'un service public de distribution toujours exercé par les collectivités locales.

Les clients éligibles peuvent s'adresser pour leur achat d'électricité à tous les producteurs installés sur le territoire national ou aux fournisseurs européens de leur choix. Les prix de vente de l'énergie sont librement négociés entre les deux parties ; s'y ajoute le prix de l'acheminement qui fait l'objet d'un contrat distinct "d'accès au réseau". Ce tarif d'accès au réseau reflète les coûts de transport et de distribution sans pour autant tenir compte de la distance. Ce mode de définition, dit du "timbre-poste", contribue à la fluidité des échanges et facilite ainsi la sécurisation de l'approvisionnement énergétique. Le tarif d'accès au réseau est déterminé par le gouvernement sur proposition de la Commission de régulation de l'électricité. Dès 2004, les clients "non ménages" devraient pouvoir choisir librement leur fournisseur ; c'est ainsi que 66% du marché français sera ouvert à la concurrence, avant la dernière étape qui devrait conduire à l'éligibilité de l'ensemble des clients européens.

Cette profonde mutation du secteur énergétique français est accompagnée d'un renforcement du rôle du concessionnaire en matière de participation aux missions d'intérêt général, au service de la collectivité. Cet engagement dans le développement du service public amènera le concessionnaire à conforter son rôle dans la solidarité avec les clients démunis, dans la politique de la ville mais aussi dans la mise en œuvre de la politique d'approvisionnement énergétique nationale et locale.

C'est à ce titre que le concessionnaire participe plus encore aux actions de maîtrise de la demande de l'énergie (MDE), et indirectement subventionne les modes de production que l'Etat a choisis de favoriser.

Ceci est réalisé par EDF aux moyens d'investissements dans les infrastructures de réseaux, mais aussi par l'achat de la production des installations de cogénération ou des éoliennes à des prix bien supérieurs aux coûts générés par le parc de production des principaux producteurs européens et locaux.

En conclusion et en ce qui concerne la politique d'approvisionnement énergétique local, le concessionnaire se doit d'adopter une stricte neutralité tout en veillant prioritairement au respect de ses obligations de service public. En particulier, il doit être vigilant au maintien de la sécurité d'approvisionnement et de la continuité de fourniture de l'électricité, dans le respect de l'égalité de traitement des clients, qu'ils résident dans une zone urbaine ou rurale. Il lui appartient également de répondre aux exigences d'amélioration de sa performance,

exprimées par la Commission de régulation de l'électricité, en terme de qualité de service et d'efficacité économique.

Au service des collectivités locales et de leurs administrés, le concessionnaire se doit d'être un partenaire accompagnateur d'actions aux couleurs du développement durable dans le cadre de l'évolution du système énergétique. La mise en concurrence des activités de production et de commercialisation fait émerger une tendance forte au regroupement des communes pour pouvoir négocier plus efficacement et être une partie prenante active de l'approvisionnement énergétique local. C'est le sens de l'histoire ...

Dans le cadre de la profonde transformation liée à l'ouverture des marchés de l'électricité, le concessionnaire reste le partenaire local des collectivités pour améliorer la qualité de service, l'intégration environnementale des ouvrages et sa performance économique, en veillant prioritairement au respect des obligations de Service Public, quel que soit le territoire concerné.

Pour en savoir plus

Daniel POULAILLON, EDF

Tel : 04 76 20 80 00

e-mail : daniel.poulaillon@edfgdf.fr